

## 「住民投票史」のなかの2005年

上 田 道 明

### 〔抄 録〕

いわゆる「平成の大合併」にともない盛んに行われるようになった合併の可否などを問う住民投票は、合併が動きを止めた2005年4月以降はほとんど行われなくなった。その意味で、2005年は「住民投票バブル」のはじけた年であった。しかし住民投票に関しては、そのほかにも注目すべき動きがこの1年には見られた。「宣言型」住民投票条例にもとづきはじめて住民から住民投票が請求された埼玉県和光市の事例や、「区画整備事業」を争点とした初の住民投票が実施された千葉県袖ヶ浦市の事例などがそれである。これらの事例に現れたものは今後の傾向を先取りしたものなのかどうか関心のもたれるところであり、また増加傾向にある「常設型」住民投票条例の今後とともに、2006年以降の動向が注目されるところである。

キーワード 住民投票, 平成の大合併, 宣言型住民投票条例, 常設型住民投票条例

### は じ め に

1996年8月、日本初の条例にもとづく住民投票が新潟県巻町で行われた。以来、2005年までに条例にもとづいて実施された住民投票は、件数にして350件を上回るまでに至っている。この数字だけを見れば、住民投票はあたかも地方自治の日常に定着したかのようである。

しかしその内実はいえ、投票が実施された時期に関しても、また投票に付された争点に関しても、著しい偏りがある。総実施件数のほぼ95%が何らかの形で市町村合併に関連するものを争点としており、なおかつそれらがわずか3年のあいだに集中して行われているのである。

背景に、いわゆる「平成の大合併」があることはいうまでもない。政府の合併推進策の前に多くの自治体が合併の可否を判断することを迫られ、相当数の自治体が住民投票によるその決着を選択した。その結果、こと実施件数に関していえばさしずめ「住民投票バブル」ともいべき状況が2003～2005年のあいだに現出しており、日本における住民投票の現状を冷静に理

解するためには、その事実を見定めておく必要がある。

旧合併特例法が失効し、「平成の大合併」がひとまずの終結を迎えた 2005 年は、その意味で「住民投票バブル」がはじけた年でもあった。だが、それだけの 1 年でもなかった。従来には見られなかった変化の兆しも、この 1 年には見られたからである。この小稿は、2005 年が「住民投票バブル」の終わった年であることをデータから確認するとともに、それ以外にも見られた、住民投票に関するいくつかの注目すべき動向を整理しておくことを目的とする。

## 1. 「平成の大合併」に係る住民投票

### 1-1 「平成の大合併」と住民投票

いわゆる「平成の大合併」は、地方分権推進委員会がその勧告のなかに「（市町村の）自主的合併の推進」を盛り込んだことを一つの起点としている。地方分権の「受け皿」に関する論議を棚上げしていたはずの同委員会が、自ら自治体再編の方針を打ち出したことにより、事態は動き出した。

これを受け政府は、当時 3,200 あまり存在していた市町村を 1,000 にまで再編する目標を掲げ、都道府県を通じての働きかけを強めていく。合併は「自主的」なもの、としながらも、改正された合併特例法には合併特例債などの「アメ」を盛り込み、他方では地方交付税交付金の削減という「ムチ」をちらつかせるなど、政府は硬軟織り交ぜた手法で市町村を合併へと追い込んでいった。その結果、2005 年 3 月の合併特例法失効を経て市町村の数は、政府の当初目標の 1,000 自治体には遠く及ばないものの、2006 年 4 月を迎える段階で 1,800 あまりへと大きく減少している。これが「平成の大合併」である。

本稿の関心からすれば、注目すべきはこの間、市町村合併関連の住民投票が多数行われたことである。政府が仕掛けた側面もある。2002 年の合併特例法改正では、合併協議会設置の可否を問う住民投票が制度化された。この制度を簡単に紹介すると、合併協議会設置の直接請求（有権者の 1/50 以上の連署により請求）が議会から拒否された場合、有権者の 1/6 以上の署名による請求または首長の発議により、合併協議会設置の是非を問う住民投票の実施が義務付けられ、賛成多数の投票結果が出た場合にはこれが議会の議決に代わる（＝合併協議会が設置される）、とする制度である。合併協議会の設置を求める住民発議を前提とする制度であるため、合併推進の立場からしか用いることが出来ないというバイアスがあるなど問題のある制度であったが<sup>(1)</sup>、2005 年 3 月までに合計 68 件の投票が行われている。

だが同じ住民投票でも、数でいえばその 5 倍強もの件数で行われたのが、条例にもとづき合併の可否や合併先などを選択した住民投票であった。本稿では、以下もつばら条例にもとづき住民投票の方を対象としていくが、「平成の大合併」にあたり合併特例法および条例にもとづいて合計 400 件を超える住民投票が実施されていたことは確認しておきたい。「昭和の大合

併」の際も町村合併促進法などにもとづき 160 件を超える住民投票が行われていたが<sup>(2)</sup>、実施件数でも、実施した自治体の割合という意味でも、「昭和の大合併」を大きく上回る実績を「平成の大合併」は残している<sup>(3)</sup>。

## 1-2 投票実施件数の急増

先に「住民投票バブル」という表現を用いたが、ではこの「平成の大合併」にともない実施された住民投票が、それ以前の実施状況とのあいだにどのくらいの不連続を形成しているか、データから明らかにしたい(図1参照)。

あらためて確認すれば、日本における(条例にもとづく)住民投票の歴史は1996年の原子力発電所の建設を問うた新潟県巻町の投票、米軍基地の整理縮小と日米地位協定の見直しを問うた沖縄県の投票にはじまる。それ以来、毎年実施例が見られるようにはなるものの、数は決して多くなく、2001年までは年間1~3件でしかなかった。この傾向に異変が見られはじめてのが2002年のことで、実施件数が7件とそれまでになく数を増したのであるが、その争点がすべて市町村合併にかかわるものであったことは象徴的であった。

この年の変化がほんの序曲に過ぎなかったことは、それからの3年間のデータに明らかである。実施件数は2003年に84件、2004年に174件、2005年に91件と飛躍的に増加する。そのうち2003年の1件、2005年の3件をのぞき、争点はすべて市町村合併関連のものであった。整理すると、1996年以来、2005年までに行われた投票369件のうち、353件(95.7%)が市町村合併関連のものであり、そのうち8件の例外(2001~2002年実施分)をのぞいた345件(93.5%)は2003~2005年の3年間に集中しているのである。

このように多数の投票が行われたことについては、もちろん合併論議が多数具体化したこと

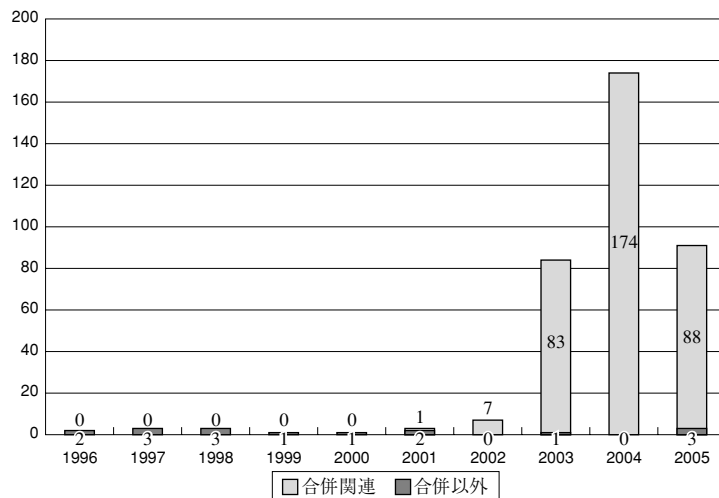


図1 住民投票の実施件数(条例にもとづくもの)

が主要因なのであるが、もう一つには争点の性格に負うところが大きかったといえる。「住民投票バブル」以前の住民投票の状況を手短に描写すると、住民投票条例案の提案者としては住民（直接請求）が全体（総議決件数）の 3/4 を占め、ただその成立率は 10% にも満たないものであった。一方、首長提案は全体の 10% あまりを占めるだけであったが、成立率は 80% 弱という高いものであった<sup>(4)</sup>。

ところが、こと合併に争点を限定すると傾向は変わる。提案者のシェア（直接請求 47%、議員提案 24%、首長提案 29%）<sup>(5)</sup>は全般的傾向と同じように直接請求が高い割合を占めるものの、首長提案・議員提案との差はかなり縮小する。要するに、合併に関しては議員提案や首長提案されるケースが少なからず見られようになったのであり、一般に住民投票への抵抗が強い地方政治家のあいだでも、合併問題の住民投票は比較的容認されていることがこのデータから分かる<sup>(6)</sup>。そして、首長提案の成立率の高さに変わりはないため、たくさん提案された分、それに比例して多くのケースで条例が成立し、ひいては投票実施に結びついたというわけである。

### 1-3 2005 年 4 月以降の変化

前述のように「平成の大合併」は、ひとまず 2005 年 3 月に終結した。合併そのものは 2006 年 3 月末日までに済ませることが出来れば合併特例法に定める優遇措置の対象となることができたが、その場合でも手続き上 2005 年 3 月中に議会が合併を議決し、その上で都道府県に申請を済ませておく必要があったのである。そのため、2005 年 3 月が「駆け込み」的に合併の可否を判断する最後のタイミングとなっていた。そのことを反映して、2005 年は最初の 3 ヶ月だけで 85 件の住民投票が行われている（争点はいずれも市町村合併）。

しかし 4 月以降、状況は一変する。最初の 3 ヶ月に比して、以降の 9 ヶ月で行われた投票の件数は激減しており、わずか 3 件に過ぎない（そのうちの 2 件は——「平成の大合併」の余波ともいべき——合併を争点にしたものだった）。

つまり「平成の大合併」の終結にともない、住民投票が週末のたびに全国のどこかで実施される季節には終わりが告げられたのである。この 4 月をはさむ前後の対照にも明らかなように、この 3 年間の実施件数の増加はひとえに「平成の大合併」に由来する「バブル」であった。それが証拠に、もしこの時期に「平成の大合併」がなかったとしたら、実施件数の推移はどうなっていたか。あらためて図 1 を参照すれば、合併関連のもの以外の争点で実施された住民投票の実施件数は、この 10 年間を通して 1~3 件（0 件の 2004 年をのぞく）であり、その限りで状況は変わっていない。むしろ、安定しているとさえいってよいであろう。

## 2. 「宣言型」・「常設型」投票制度の動向

### 2-1 「宣言型」・「常設型」住民投票制度

以上、2002～2005年の住民投票の実施件数の増加は「平成の大合併」にともなう一過性のものであったこと、そして合併に関するものをのぞけば投票の実施件数は多くても年間3件であったことの2点が確認された。後者からは、この10年間日本の住民投票事情は基本的には変わっていないという評価を与えることが可能かもしれない。

行われた住民投票の件数だけから見れば、確かにそのように見える。しかし、住民投票の制度化という見地から見たとき、この10年間には見逃せない変化も生じている。日本の地方自治に住民投票がどれだけ定着しているかということを考える場合には、実施件数よりもむしろ住民投票を制度化した条例の制定状況のほうが、住民投票の定着の度合いを測るうえで重要な指標ともいえる。以下、制度化の動向を見ていく。

これまで行われてきた条例にもとづく住民投票の大半は、現下の当該争点に限定してこれを投票に付すために制定された条例（「個別型」条例）によるものであった。それに対し、あらかじめ特定の争点に限定することなく住民参加制度のひとつとして住民投票の位置づけを行っておくタイプの条例が見られるようになった。このタイプの条例は、住民投票の実施が可能である旨を条文中に宣言するまでにとどまり、投票実施にあたってはあらためて実施のための条例を別個に必要とする「宣言型」と、条例のなかに発議要件を定めており、それが充たされた場合には議会の議決を必要とせず投票が実施される「常設型」に分かれる<sup>(7)</sup>。

先に述べた「制度化の動向」とは、その意味で「宣言型」および「常設型」条例の制定動向を意味するのであるが（表1参照）、日本ではじめてこの種の条例＝非「個別型」を制定したのが大阪府箕面市であった。

「宣言型」条例の第1号でもある「箕面市市民参加条例」（1997年制定）第8条は、「市長は、市民の意思を直接問う必要があると認められるときは、市民投票を実施することが出来る」と規定しており、またその実施については「前項の市民投票の実施に関し、投票に付すべき事項、投票の期日、投票資格者、投票の方法、投票の結果の公表その他の必要な手続きについては、別に条例で定める」（同条の2）として「個別型」条例を必要とすることを明記している。2000年以降は、このような条項を自治基本条例や市民参加条例などに盛り込む自治体が現れるようになり、現在では年間10前後の自治体が新たに制定するペースで増加中である。

このような「宣言型」の条例が持つ意義を考えてみたい。振り返っておけば、直接請求の成立率の低さに表されているように、「合併バブル」以前は地方議員の住民投票に対する反発は小さなものではなかった。その意味で住民投票実施の最大の障壁は議会であった。ところがこ

「住民投票史」のなかの 2005 年（上田道明）

表 1 住民投票関連条例案の議決件数（性格別）

年	個別型(合併以外)		個別型(合併関連)		宣 言 型		常 設 型		総議決 件数	総成立 件数
	議決件数	成立件数	議決件数	成立件数	議決件数	成立件数	議決件数	成立件数		
1979 年	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0
1980 年	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1981 年	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1982 年	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1
1983 年	2	0	0	0	0	0	0	0	2	0
1984 年	1	0	0	0	0	0	1	0	2	0
1985 年	4	0	0	0	0	0	0	0	4	0
1986 年	3	0	0	0	0	0	0	0	3	0
1987 年	2	0	2	0	0	0	0	0	4	0
1988 年	3	1	0	0	0	0	0	0	3	1
1989 年	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0
1990 年	4	0	0	0	0	0	0	0	4	0
1991 年	4	0	0	0	0	0	0	0	4	0
1992 年	4	0	0	0	0	0	0	0	4	0
1993 年	6	2	0	0	0	0	0	0	6	2
1994 年	2	0	2	0	0	0	0	0	4	0
1995 年	11	6	0	0	0	0	1	0	12	6
1996 年	10	2	0	0	0	0	0	0	10	2
1997 年	11	3	0	0	1	1	0	0	12	4
1998 年	22	4	1	0	0	0	0	0	23	4
1999 年	21	1	1	0	0	0	1	0	23	1
2000 年	11	1	2	0	3	2	2	1	18	4
2001 年	16	2	5	2	3	3	1	0	25	7
2002 年	14	0	67	32	9	9	5	4	95	45
2003 年	13	2	232	121	14	14	13	9	272	146
2004 年	6	0	451	199	16	16	12	11	485	226
2005 年	8	3	120	41	10	10	8	7	146	61
合計	181	28	883	395	56	55	44	32	1164	510
成立率	15.47%		44.73%		98.21%		72.73%		43.81%	

2006 年 1 月 1 日現在

の種の条例はその当の議会が自ら住民投票を公式な制度として是認したことを意味しており、その事実には一定の意義があると推察される。

しかし、投票の実施のためにあらためて別個の条例＝議会の議決が要求されること自体は従前と変わりなく、住民側からすれば使い勝手の良い制度にはなっていない。この制度が今後どのように使われていくのかという点は、今後の住民投票事情を左右するポイントの一つと考えられ、2-4 で後述する。

その点、投票の実施に議会の議決を必要としない設計となっているのが「常設型」である。その制定第1号となったのが、愛知県高浜市の「高浜市住民投票条例」(1999年制定)であった。同条例は有権者がその総数の1/3以上の署名により住民投票を請求できること、その場合市長は住民投票の実施を拒否することが出来ないこと(第3条)などをその内容としている。

このように「常設型」は、従来最大のハードルであった議会の議決を要することなく住民投票の実施を担保するものであり、その制定状況は「宣言型」以上に住民投票の定着度を表わす指標として相応しいと考えられる。こちら高浜市以降、制定される例が少しずつ現れるようになり、通算で30を超える自治体がこの種の条例を制定してきた<sup>(8)</sup>。その結果、「常設」された住民投票制度には様々なヴァリエーションも現れており、次節で簡単に紹介する。

### 2-3 常設型のヴァリエーション

「常設型」も数が増えるごとに、それぞれに一致して見られる支配的なパターンも出てくれば、特徴的な制度を備える例も見られるようになった。以下、発議要件、投票資格者、対象事項、成立要件・可決要件の4点について、簡単に現状を紹介する<sup>(9)</sup>。

#### 〈発議要件〉

「常設型」が「宣言型」ともっとも異なる点は、「個別型」条例を議決せずとも投票の実施を義務付ける発議要件が盛り込まれていることにある。その発議要件からまずは見ていく。

発議者としては、住民に発議権を認めない例はなく、住民に限定している例とこれに首長・議会をともに加えている例の2パターンに分かれている。住民が発議する場合の請求要件は高浜市が設定した投票資格者の「1/3以上(の連署)」よりもハードルを高くしている例はなく、千葉県我孫子市の「1/8以上」、広島市の「1/10以上」まで下げる例も現れており、その意味ではハードルは下げられる傾向にある。

#### 〈投票資格者〉

住民投票の「投票資格者」であるが、条例にもとづく住民投票は法律上の有権者に限定されることなく、独自に「投票資格者」を規定することが出来る点に注意が必要である。この点での「平成の大合併」にかかる住民投票の影響は大きく、まちづくりに国籍は関係ないという考え方のもと永住外国人の投票参加が認められるケース、市町村合併はまちの将来にかかわる問題という見地から未成年者の投票参加が認められるケースが多数現れている。「常設型」もこの傾向を反映して、半分以上の条例で未成年者および永住外国人に投票資格を認めている。

#### 〈対象事項〉

当初から争点が限定されている「個別型」と異なり、「常設型」にあってはあらかじめ住民投票の対象事項をどう設定しておくのかが一つの課題となる。この点について我孫子市のように「ポジティブ・リスト方式」(住民投票の対象事項となるものを列挙する方式)を採用して

いるケースもあるが例外的で、一般的には「ネガティブ・リスト方式」（住民投票に適さない事項を列挙する方式）が採用されている。

そのネガティブ・リストには「自治体の権限に属さない事項」や「特定の市民または地域にのみ関係する事項」などが適さないものとしてはほぼ一致してあげられている。ただ前者に関しては、これまで（合併関連を除き）行われてきた住民投票の争点の大半が、原発や産廃処理場の建設など「権限に属さない事項」であったという経緯があり、岸和田市住民投票条例が「市の権限に属さない事項。ただし、市の意思として明確に表示しようとする場合には、この限りでない」（第 2 条 1 号）と定めているのはこのことへの配慮と考えられる。

#### 〈成立要件・可決要件〉

日本の住民投票に特徴的なものとして、投票率が 50% に届かない場合には、これを投票不成立として扱い開票を行わないという、いわゆる「50% 条項」がある。2000 年の徳島市住民投票で最初に導入されて以来、採用されるケースが多数見られるようになり、「平成の大合併」関連の住民投票では 6 割近いケースで「50% 条項」もしくはこれに順ずるルールが採用されていた。

「常設型」においてもこの傾向は見られ、大半で「50% 条項」が採用されている。低投票率のもとでの投票結果に対する疑問から設けられているルールではあるが、ただ一方で、このルールがボイコット運動に対する脆弱性を持つことはつとに指摘されているところである。この点につき、「50% 条項」のような「成立要件」ではなく、「賛否いずれか過半数の結果が投票資格者総数の 1/3 以上に達したときは、投票結果を尊重しなければならない」（「我孫子市住民投票条例」第 14 条）という「可決要件」を設ける例も現れはじめており、注目に値する<sup>(10)</sup>。

以上のように、「常設型」は発議要件を前もって規定しておくだけでなく、あらかじめ投票の骨格も定めている。だがそれは、投票制度が争点の性格や状況に応じる形での柔軟性を持たない、という意味で足枷になることも考えられよう。その点、「宣言型」は行われるべき住民投票を前にしてあらためて「個別型」の条例を制定するのであるから、状況に応じて制度をデザインすることが出来る強みを持つ<sup>(11)</sup>。ただし、それはあくまで投票が行われるという前提の上での話であることはいうまでもない。果たして、「宣言型」はどこまで投票の実施を約束するものなのであろうか。

いまのところ、「常設型」も「宣言型」もこれにもとづき投票が行われた例は、合併に関するものがあるだけで、それ以外の争点では皆無である。また、実施されたケースも政治家による発議であり、筆者が把握する限り住民から請求されたケースはなかった<sup>(12)</sup>。そんななか、2005 年は、住民が「宣言型」を活用しようとする初のケースが現れた年ともなった。「宣言型」がどのような意義を持つのか、また今後どのように用いられるのか、その将来を占う最初の事例となった埼玉県和光市のケースについて次節で取りあげる。



#### 2-4 和光市の事例から考える「宣言型」の意義

市民参加のプロセスを経て2003年制定された「和光市市民参加条例」<sup>(13)</sup>は、14条に「1,000人以上の連署をもって、条例案を添え、その代表者から市長に対して住民投票を行うことの請求」ができることを規定している。特徴的なのは、署名要件を「有権者の1/50以上」とするのではなく、分かりやすくかつ若干ハードルを下げる形で「1,000人以上」としている点であろう<sup>(14)</sup>。

ただし、これは「請求」のためのハードルを下げたに過ぎない。問題は、この14条に住民投票が規定されたことにより、「実施」のためのハードルがどれだけ下げられたのか、という点にある。施行から約1年後、まさにこの点が問われることになった。2005年1月、市民からこの条項にもとづき「総合体育館建設凍結の是非を問う住民投票に付するための条例」案が請求されたのである。前節の最後に述べたように、これは和光市にとってだけでなく、「宣言型」が市民から用いられた初のケースとなった。結局、請求案は議会によって否決されるのであるが、以下事実経過を手短に紹介するとともに、この事例が問うものを考えてみたい。

和光市では広く市民の利用に供する体育館がないことから、1994年に体育館建設の陳情が採択され、建設のための基金が設けられる。しかし、適当な建設用地が確保できないことに加えて、バブル経済崩壊後の不況が追い討ちをかける形で、計画は暗礁に乗り上げる。結果、これに代わり「学社共用体育館」構想が登場し軌道に乗ることになるのだが、2003年、和光市に一つの提案が示されたことをきっかけに事態は急転する。埼玉県は財政難から県立公園の管理費について、地元市町村にこれを負担するよう要請していたのであるが、県議会筋より、公園敷地内に体育館の建設を認めることを条件に市が県立公園の管理費を負担する、というパートナー案が示されたのである。結局、この提案を受けた覚書が市長と県のあいだで交わされ、これを前提に県立公園が体育館建設予定地として浮上するのである。

「学社共用」からのこの転換に、議会は一旦建設に向けた予算（設計委託料）の凍結を議決する。しかし半年後の2003年12月、一票差で凍結解除の議決が行われ、あわせて市民から出されていた早期建設を望む陳情が採択された。この間、「学社共用」からの転換、あるいは予算凍結から解除への転換も含めて、体育館問題が選挙で問われることはなかった。

姿勢の転換に説明がないことへの疑問や、および財政難のなかでの建設への疑問から、市民のあいだに生じたのがこの問題を住民投票にかけろべきだとする声であった。「市民参加条例」作成に携わった市民を中心に「総合体育館を考える会」が結成され、住民投票請求のための署名集めがはじめられる。街頭での活動や戸別訪問の結果、有権者の約6%にあたる3,310人分の署名が提出され、2005年2月の臨時議会に提出されたが、審議の結果賛成10、反対11で否決された、というのが事実経過である。

さて、本稿の立場から関心の的となるのは、全会一致で成立した市民参加条例に盛り込まれた住民投票制度を当の議会が拒否するその理由である。請求が受け入れられるにせよ拒否され

るにせよ、どのような理由でどのような場合に住民投票が行われるのか、議会の考え方が審議を通じて明らかにされることが期待されるからである。

そのような関心から議事録<sup>(15)</sup>に目を通したのであるが、筆者の期待は失望に終わった。審議の内容がある程度体育館問題自体や財政問題に費やされることは仕方ないことであるにしても、住民投票そのものへの言及はおよそ不十分なものであった。正確には、請求を支持する議員からは「どんな事例（ならば投票の実施）が考えられるのか」といった質問が、繰り返し市長には寄せられてはいる。しかし、請求案に反対意見をつけた市長からも、また請求に反対した議員からも、それに対する明確な回答、主張はなされなかった。わずかに市長から「議会が議決したものはなじまない」という消極的な基準が示され、また他方で「（住民投票の可否についての）判断基準は特段には定めていない」という答弁がなされている程度である。

住民投票の可否自体に関する論議がかくも審議の遡上に載らないことについて、どう考えればよいであろうか。市民参加条例の制定時の議事録に目を通して、「どんな事例で投票の実施が考えられるのか」という問題はほとんど議論されていない<sup>(16)</sup>。また請求を間接的に「権利の乱用」と非難する発言があったこと、さらに請求に賛成した議員のなかにも、体育館建設に反対のため賛成しただけであって住民投票には否定的な議員がいる事実などを総合的に考えたとき、住民投票についての議論も理解も十分になされないままに市民参加条例は制定されたのではないかとの疑いが生じることを禁じえない。

和光市議会のなかで、住民投票制度が設けられることがまったく議論されなかったわけではない。事実、請求案の審議中、一部の議員からは「（14 条について）これはものすごく恐ろしい条文なのです。議会が決めたことがひっくり返るかもしれないのですから」という発言も出されている。しかし逆に、もしこの議員のような認識が大半の議員に共有されていたならば、この「恐ろしい」論点を論じなかったこと自体が奇妙なことではないだろうか。

もし、これという定見なしに住民投票制度が条例に盛り込まれたのだとすれば、一番の被害者はこの制度に期待して請求を行った市民であろう。もともと同条例の住民投票制度は、行政や議会が推進する合併を市民が住民投票で拒否したという体験<sup>(17)</sup>に端を発しており、この体験に強く印象を受けた市民の発案から条例案の項目に加えられたという経緯がある。

その当事者も含む請求を行った市民グループからは、幸い「今回のことを負の遺産としたい」という前向きな声も聞かれるのであるが、否決された際に覚えた「しらけた」という感想こそ本音ではないだろうか。もし、市民参加条例の目的の一つに市民参加を広げることがあるのであるならば、市民をしらけさせるこのような姿勢は有害でしかない。先に、「宣言型」には一定の意義があるとの推察を述べたが、必ずしもそうではないことをこの和光市の事例は示唆している。「宣言型」を制定した自治体、あるいは検討中の自治体には、あらためて何のための住民投票なのかを問う必要があるように思われる。

### 3. 統制手段としての住民投票

#### 3-1 統制手段としての住民投票

前章で、「住民投票バブル」は必ずしも住民投票の定着を意味しない旨のことを述べた。それが一過性のものであったことが最大の理由であるが、もう一つ、それが日本で住民投票が強く求められてきたニーズと必ずしも一致していない、という理由がある。

日本で最も住民投票が求められていた争点は（「住民投票バブル」の時期をのぞけば）合併ではなく公共事業や各種の開発事業であった<sup>(18)</sup>。しかし、投票を求める動きが各地で起こり、なおかつその声が大きかった一方で、それが投票の実施に至っていないその理由は、投票の目的が議会や行政が推進する事業の統制であったからである。統制対象の議会が請求案の生殺与奪の権を持つのであるから、否決されるのは想像に易い。

それゆえ、この争点群にあっては1例（吉野川可動堰計画の是非を問うた徳島市のケース）が投票に至っているだけであり、合併のように住民投票は実施されてこなかった<sup>(19)</sup>。「バブル」によって実施件数がいくら数をかさねても、この点で変化がなければ以前と状況が変わったとはいえない。

このような事情を鑑みたとき、「常設型」が持つ意義は明らかである。一定のハードルさえクリアすれば、議会の意向に左右されることなく住民投票の実施を可能とするからである。「常設型」の制定あるいは住民投票の立法化といった住民投票の制度化を求める声は、このように統制手段としての住民投票を実施することが容易でない状況から生まれているといつてよい<sup>(20)</sup>。

しかし——制度化を求めることの意義を損なうものではないが——制度化が果たされるまで統制は不可能なのかと問えば、変化を感じさせる兆しもこの2005年には見られた。住民投票を求める市民が、実効的に議会などを統制する例（山形県高畠町、宮崎県日向市）が従来になく立て続けに現れているのである。

山形県高畠町では、広域事務組合が計画したゴミ処理施設の余熱を利用した温水プール等の施設建設計画に対し、町内の3団体が計画の見直しを求める立場から、住民投票条例案を直接請求するため、署名集めることを発表した。その3日後、町長が事務組合の緊急理事会の席上、計画の見直しを要望したため、署名集めがはじめられる以前に同計画は白紙となっている。

また、宮崎県日向市では市が出資する前提で私立大学の誘致を発表したところ、市財政を不安視する立場から、誘致の是非を住民投票にかけるべきであるとする市民グループが発足する。直接請求のための署名集めをはじめ、有権者の約10%分の署名が集まり、本請求が行われる。この段階で誘致対象の大学側が計画からの撤退を発表、市も計画を撤回するに至った。

いずれのケースも、投票以前に住民投票を求める運動そのものによって、事業を統制するという所期の目的が果たされている。90 年代以降、この種の住民投票運動を追跡してきた筆者にとっては、1 件このような事例が現れるだけでも関心を惹かれるのであるが、立て続けに 2 件現れるというのは非常に珍しい。

またこれら 2 例とは違い、投票を実現させて、その結果として行政の推進する事業を統制した例もこの 2005 年には現れた。区画整備事業を問うた初のケース、千葉県袖ヶ浦市の住民投票を次節で取りあげる。

### 3-2 区画整備事業を問うた住民投票

2005 年 10 月 23 日、千葉県袖ヶ浦市で「市が施行主体となつて行う袖ヶ浦駅北側地区整備事業について市民の賛否を問う住民投票」が行われた<sup>(21)</sup>。市町村合併関連以外の争点で住民投票が行われたものとしては 14 例目にあたる。その 14 例はいわゆる迷惑施設に関するものを争点としたもので大半が占められており、それ以外の争点で住民投票が行われた例としては、先述の徳島市以来の 2 例目であった。投票率は 57.95%。投票結果は、有効投票の 64.5% が反対票を投じており、反対多数の結果に終わった<sup>(22)</sup>。

争点となった「袖ヶ浦駅北側地区整備事業」とは、JR 袖ヶ浦駅北側の遊休地など約 49 ha に住宅団地や公共施設を建設し、また商業施設や駅前広場などを整備しようとする、総工費約 183 億円の区画整備事業である。同地区には、バブル経済期にこのエリアを含む 142 ha を対象にして、地権者による組合方式での開発が計画されたこともあるが頓挫し、代わって市が施行主体となったという経緯がある。

一般の市民がこの事業の存在を知ったのは、2003 年 12 月の住民説明会であったという。2 ヶ月後の公聴会では意見陳述を求めた 8 名のうち 6 名が反対意見を述べたが、この際、行政側の対応に疑問を持った市民や一部の市議が保革の立場を超えた連携を確認し、このことが後に住民投票を求める市民グループの結成につながる。

市民グループは、最初から住民投票を考えていたわけではなかった。グループ結成後、多くの市民が知らないままに事業が進められることを問題視し、「(事業を) 広く市民に情報を提供し市民の幅広い理解を得て進める」ことを市に対し陳情する。開発派が多数を占める議会によって陳情が不採択となった後は、新聞の折り込みチラシなどを媒体にして自ら広く市民への呼びかけをはじめた。

その結果、市民グループが投じた内容についての疑問（事業が公共施行であること、投入される予算の大きさ、さらには事業費を低く見積もる一方で開発後の効果〈人口増や税収増〉を過大に見積もる、など）、さらには手続きについての疑問（議会が審議していないという疑問。これに対し行政側は、全員協議会で説明しており、毎年の予算について議会で承認を得ていると説明）は、少しずつ市民に浸透するところとなった。

例えば、市民グループによって集められた「凍結・見直し」を求める請願署名は11,585筆に達している。また2004年10月の市議選では同事業が争点となり、定数削減後初の選挙という困難な状況のなかで開発派との拮抗状況を生み出すに至った。請願署名は市に提出されるが、しかし、すでに都市計画決定を行った市は事業を進める方針を明らかにする。

こうして、陳情、署名提出と働きかけながらも目的を達し得なかった市民グループが、最後の手段として訴えたのが住民投票なのであった。住民投票条例を請求するために必要な署名集めは、501名の受任者によって13,663名分が集められた。審査の結果11,434名分(有権者の約24%)が有効とされ、請求は成立。多くの市民にこの問題を知るところとした以前からの活動と、先に請願署名集めに取り組んでいたことが功を奏したと、グループの世話役は振り返っている。

有権者の約1/4にあたる署名を集めた請求案は議会を動かした。投票の対象となる事業の範囲を明確にするための字句修正が一部行われたが、賛成12名、反対9名で住民投票条例案は可決された。当初住民投票条例案に反対意見をつけた市長は、投票前「投票結果を尊重する」ことを表明し、投票後は、反対多数の結果を受けて「事業を現行のまま行うわけにはいかない。今後は反対派住民と意見交換をしたい」とコメントした。

### 3-3 住民投票を実現させた「納税者」意識

この袖ヶ浦市の住民投票が争点とした区画整理事業は、従来行われてきた住民投票の争点と比べて大きな違いがあった。合併というまちの将来の大前提にかかわる問題でもなければ、日常生活を脅かす迷惑施設の問題でもない。つまり争点の性格上、地権者は別として、大半の有権者にとって直接に利害を持つ問題ではなく、特別関心をひきつける争点ではなかった。それでいて、地権者ではない市民から直接請求運動が起こされ、有権者のほぼ1/4がこれに応じている事実、また住民投票の投票率も約58%に達している事実<sup>(23)</sup>をどう考えるべきであろうか。

地元では、直接請求や投票の背景に地域間対立を指摘する声もあった。ただ、開発派の市長自らが認めるように「凍結・見直し派」の運動は市域全体に及んでおり、それだけでは説明がつかない。市域全体に、なおかつ少数とはいえない一定の有権者層がこの問題に関心を持ったことについては、市民グループの活動に負うところが大きなのであるが、新聞折り込みのチラシやウェブサイトを用いたその手法は特に奇抜なものではなかった(ポスター等は、開発賛成派のものの方が見栄えの良いものであった)。してみると、これだけの参加実績を得ていることについては、多くの市民がそれぞれ「納税者」としてこの問題に積極的にかかわった、という解釈しか成り立たないのである。この点は、財政への悪影響を懸念した高島町や日向市の運動とも軌を一にしているところであろう。

その「納税者」の叛乱にあった格好の市長が強調していたのが、「都市計画法上の瑕疵はな

い」ということであった。都市計画法の定める現行の手続きが民意の反映という点で問題がないかどうかは議論の余地があるが<sup>(24)</sup>、市側が現行の手続きを充たしていないことへの異論は聞こえてこない。しかし、たとえば手続きの一環として実施された説明会や公聴会の席上、市民から出された疑問に対する市側の回答が不十分なものであったことは、住民グループのみならずマスメディアからも指摘されているところである。また、その説明に説得力がなかったことは、何よりも直接請求の署名数と住民投票の投票結果が証明している。

このように考えると、袖ヶ浦市のケースは、形式化した、その意味で形骸化した市民参加のもとでの決定が住民投票によって拒否された事例であったといっていよいであろう。また、こうも考えられる。「納税者」意識から統制のための行動に出た袖ヶ浦市民が何か特別な存在でない限り、換言すれば、袖ヶ浦市が日本の普通のまちの一つである限り、同じことが日本のどこかで起きてもおかしくないことをこの事例は示唆しているのではないであろうか。

先に紹介した高島町、日向市のケースと合わせて、2005 年はこのように住民投票（運動）が民意に反する決定に対して統制を果たしたケースが——合併関連のものをのぞき——一年間に 3 件を数えた。繰り返しになるが、筆者が把握する限りこのような事例が立て続けに現れた年はなく、注目に値する。

もっとも、過大評価はできない。首長・議会の統制を目的に行われる住民投票の請求は、全体としては依然として苦戦しているからである<sup>(25)</sup>。しかし、もしかすれば今後このような事例が漸増するかもしれないこと、そして住民投票（運動）という手法が民意に沿わない決定に対する一定の拒否権を確立しつつあるのかもしれないことも予感させたのが、この 2005 年という年であった。果たして、これが一過性の例外的な現象に終わるのか、一つの傾向が始まる予兆なのか、この見地から引き続き 2006 年以降の動向を注目する必要がある。

## お わ り に

前章で紹介した袖ヶ浦市の事例は、高い「納税者」意識を持った市民が存在していること、そして「常設型」制度がこのような市民にとって有力な武器となりうることを示したといえよう。ただ、住民投票の実施が各種の政治問題に対する何か特効薬のように考えられているとすれば、それはナイーブに過ぎる。住民投票は決して万能ではないからである。たとえば、統制のための住民投票はあくまで統制を目的とするのであって、そこから先必ずしもベターな決定を担保するものではない。

実際、袖ヶ浦市のケースも反対多数とはなったものの、区画整備事業の今後がどうなるのかは定かでない。反対票のなかには、現在の開発案を問題視するだけで開発自体には理解を示すものから、開発を一切認めないものまで、相当な幅があるからである。この種の、いわゆる「落としどころ」を探る争点にあって、二者択一を旨とする住民投票に限界はある<sup>(26)</sup>。その意

味で、住民投票の経費 1,600 万円は事業の決定のためではなく、「とりあえず止める」ために用いられたのであった。

しかし念のために述べておけば、そこから住民投票を求めた市民グループを責めるのは筋違いであろう。さまざまな利害を調整して「落としどころ」を探るのも、市民にそれを説明するのも代表制度の役割である。その点、市民グループはいきなり住民投票に訴えたのではなく、まず陳情や請願署名によってその責任を喚起している。袖ヶ浦市の場合、責められるべきはそのような形で異を唱えた市民に対して説明することにも、あるいは民意を汲むことにも失敗した事業主体の行政側である。1,600 万円は、まさしくその市行政の姿勢を統制するために必要な経費であった<sup>(27)</sup>。

ただ、この経費は今後とも避けられないものなのであろうか。現時点では民意に反する代表制度の決定を止めるためにはこのような手段しかない、ということなのであろうが、逆にいえば、代表制度が高い応答性を見せれば、予算をこのような形で費やす必要はなくなる。袖ヶ浦市の場合も、内容をともなった合意形成プロセスがとられていれば、展開はかなり違ったものになっていたのではないか。あらためて問われるべきは、代表制度、特に議会の改革である。

その議会改革の有力な手段として「常設型」が持つ効用を指摘して、本稿を締めくくりたい。袖ヶ浦市の事例が雄弁に物語るように、「納税者」の意識は鈍いものではなくなっている。そのうえに「常設型」制度が設けられれば、首長・議会には一つの緊張感をもたらされよう。すなわち、民意に背く決定は住民投票で拒否されるかもしれない、という緊張感である。この緊張感が、代表制度をして応答性を高めさせる、あるいは説明責任に努めさせることが期待されるのである。

先に、「統制手段としての住民投票を実施することが容易でない状況から」「『常設型』の制定あるいは住民投票の立法化といった住民投票の制度化を求める声」が生じていることを述べたが、筆者は「常設型」の制度化自体が、そのような統制目的の住民投票を——努めて民意がくみとられる、あるいは説明責任が充足されるという形で——未然に防ぐ役割を果たすのではないかと考える。その意味で「常設型」は必ずしも「使われる」ことに意義があるのではなく、「存在する」こと自体に意味があるといえる。

「住民投票バブル」により、合併のような重要争点について住民投票という手法がとられることについての了解は一定程度社会には形成された。では、統制目的の住民投票という手法については、どう位置づけられるのだろうか。位置づけられなくても、高島町や日向市の事例に見られるように「納税者」意識を持った市民はすでに行動をはじめている。その意味で、ボールは首長や議会に投じられている。投じられているものをどう扱うのか、「常設型」、また「宣言型」の今後の展開が注目される。

〔注〕

- (1) 合併特例法にもとづく住民投票については、拙著『自治を問う住民投票』（自治体研究社、2003 年）、84-90 頁、参照。
- (2) 鹿谷雄一「住民投票の歴史的展開と現状」（2006 年度日本地方自治学会研究会報告）、2006 年 11 月。
- (3) 2002 年～2005 年 3 月までのあいだ、約 3,200 の市町村のうち、条例にもとづくもの（349 件）と合併特例法にもとづくもの（68 件）の合計で 417 件の投票が行われた。いくつかの自治体で 2 種類の投票を実施したケースあるいは繰り返し投票を行ったケースなどがあり、その重複分を差し引く必要があるが、これは基礎自治体のおよそ 1/8 で住民投票が行われたことを意味する。
- (4) 1979 年～2002 年 7 月までに議決された住民投票関連の条例案は全部で 191 件。提案者別に可否の割合を見ると、直接請求によるものが 139 件に対し成立 10 件（成立率 7.2%）、首長提案が 22 件に対し 17 件（同 77.3%）、議員提案が 30 件に対し 12 件（同 40.0%）となっている。『自治を問う住民投票』（前掲書）、24 頁。
- (5) 拙稿『『平成の大合併』をめぐる住民投票は何を残したか』『自治と分権』第 20 号、2005 年 7 月、70 頁、参照
- (6) 住民投票一般に消極的ながら、合併の住民投票については容認する地方政治家の傾向は、住民参加有識者会議による意識調査のなかでも明らかにされている。住民参加有識者会議報告書『地方分権と住民参加を考える』（社会経済生産性本部、2002 年）、114-116 頁、および同上、74-75 頁、参照。
- (7) 一般的には、このようなタイプの制度は「常設型」と呼ばれており、また筆者もこの呼び方に倣ってきた。しかし「常設型」というカテゴリーについては再構成も考えられてよい段階に入っているように思われる。
- (8) 表 1 にあるように、「制定された」件数自体は通算で 30 を越える。ただし、（旧）群馬県中里村や（旧）岡山県哲西町など、「常設型」制度を備えていた自治体が合併を契機にこれを廃止したケースも少なからず出ており、「平成の大合併」の影響はこのようなところにも現れている。筆者がこの原稿を執筆中の段階では、2006 年 9 月に新たに「常設型」を制定した山口県防府市を含めて、「常設型」を備えている自治体は 21 を数える。
- (9) 「常設型」制度の比較については、おおさか政策法務研究会の整理を参照した。おおさか政策法務研究会「住民投票条例」『自治体法務 NAVI』Vol. 6, 2005 年 8 月。
- (10) 稲葉馨は「50% 条項」を採用した自治体議会がその弊害を十分に審議することなく結論を出している可能性を示唆しつつ、「（50% 条項）のような法定投票率制よりも、（我孫子市のような）法定得票率制のほうが優れているように思われる」と論じている。稲葉馨「住民投票における法定投票率・得票率管見」『自治研究』第 80 巻第 8 号、2004 年。
- (11) 例えば「太田市まちづくり基本条例」（「宣言型」）が、「第 7 章 住民投票」に「市長は、住民投票を行う場合は、その事案ごとに、投票権者、投票結果の取り扱い等を規定した条例を別に定めます」（第 21 条）と規定しているのは、案件ごとに「個別型」条例のデザインを変える必要を意識してのことと考えられる。
- (12) 「宣言型」に関しては徳島県由岐町、「常設型」については埼玉県富士見市ほかで、首長発議のもと、合併を争点とした住民投票が実施されている。
- (13) 条文および同条例が作成されるまでの市民参加のプロセスについては、和光市ウェブサイト（<http://www.city.wako.saitama.jp/>）内、「市民参加条例」を参照。
- (14) もし 1,000 人が「有権者の 1/50」を上回った場合には、この数字を見直すことが市作成のパンフレット（『市民参加条例の手引き』）のなかに明記されている。同上、参照。
- (15) 請求代表者の陳述、市長の反対意見、議会での審議については、同上ウェブサイト内「市議会会



議録」から2005年2月7日分を参照。

- (16) 同上, 2003年9月30日分, 参照
- (17) 埼玉県朝霞市, 志木市, 和光市, 新座市の4市による合併を問う住民投票が2003年4月各市で一斉に実施された。和光市をのぞく3市では合併賛成が多数を占めたものの, 和光市では圧倒的な反対多数(有効投票のほぼ3/4)となり, 4市合併は御破算となった。
- (18) 「住民投票バブル」以前に住民投票条例案が求められた案件の一覧については, 以下を参照。森田朗・村上順編『住民投票が拓く自治』(公人社, 2003年), 219-249頁, 参照。
- (19) 同様な構図で住民投票がしばしば求められてきた争点として, いわゆる迷惑施設がある。施設受け入れ容認の首長・議会と反対の住民グループの対立, という構図になっている場合は大半で住民投票条例案が否決されている。また, 可決される場合でも選挙やりこりなどを経ているケースが多く, 実現の困難さを物語っている。ただし, この争点群では首長・議会と住民が一致して受け入れ反対のスタンスをとることもあり, その場合はスムーズに住民投票が実現している。
- (20) 例えば, 独自に「住民投票法(案)」を発表したNPO法人「住民投票立法フォーラム」の立場。同法案については新藤宗幸「地方分権と住民投票の法制化(上)『間接民主主義の誤作動』を防ぐため」『地方行政』2000年4月27日号, 同「地方分権と住民投票の法制化(下)民主主義にダイナミズム回復する試金石」『地方行政』2000年5月8日号, 参照。
- (21) 争点となった事業および住民投票が行われるまでの経緯については, 篠崎典之「駅前大型開発を問う住民投票で『反対』が圧勝」『住民と自治』2005年12月号, 参照。
- (22) 有効投票数27,077票のうち, 賛成9,621票, 反対17,456票であった。
- (23) 投票は市内26会場で行われたが, 投票率が50%を切ったのは1会場だけであった。
- (24) 事業の政策決定過程への参加は, 議員ですら都市計画審議会への参加が認められているだけである。都市計画の問題点については, 五十嵐・小川『都市計画』(岩波新書, 1993年), 第7章, 参照。
- (25) 一方で, 長野県塩尻市(市民交流センターの建設), 福岡市(人口島建設事業), 静岡県沼津市(鉄道高架化事業)では住民投票条例を求める直接請求は否決されており, 合併関連以外ではそのほか, 秋田県若美町(ごみ焼却所の建設), 千葉県習志野市(場外舟権売り場の建設)でも直接請求が否決されている。
- (26) ただし, 不可能ではない。審議を尽くした結果, 絞られた二つの選択肢, 開発案Aと開発案B, あるいは特定の開発案と「開発しない」という案, のような形で二者択一の投票も考えられるからである。このようなやり方であれば, それなり精度の高い民意を抽出することが可能となるが, その場合, だれがその2つの案を絞り込むのかといえ, もっとも有力な候補は議会であろう。ここにおいても議会の重要性が認められ, その改革の必要性が強く認められる。
- (27) 2006年9月, 袖ヶ浦市役所は問題の区画整理事業を民間主体に切り替えることを発表した。

〔付記〕

本論文は2005年度 佛教大学特別研究助成による研究成果である。

(うえだ みちあき 公共政策学科)

2006年10月19日受理

「住民投票史」のなかの 2005 年（上田道明）